
Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019

French choices regarding the convergence of decoupled CAP payments for 2019

Catherine Laroche Dupraz et Laurent Piet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/6181>

DOI : 10.4000/economierurale.6181

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2018

Pagination : 21-39

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Catherine Laroche Dupraz et Laurent Piet, « Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019 », *Économie rurale* [En ligne], 366 | Octobre-décembre, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 07 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/6181> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.6181>

© Tous droits réservés

Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019

Catherine LAROCHE DUPRAZ, Laurent PIET • SMART-LERECO, AGROCAMPUS OUEST, INRA, Rennes
laroche@agrocampus-ouest.fr

La PAC 2014-2020 vise à réduire les écarts de paiements directs à l'hectare du 1^{er} pilier dans les États membres en appliquant le principe de convergence au « paiement de base ». Or le paiement vert et le paiement redistributif optionnel complètent le paiement de base et leurs montants dépendent des choix nationaux d'application de la PAC. En utilisant un simulateur calibré sur la ferme France à l'aide des données du RICA, les auteurs montrent que le calibrage des seuls instruments de convergence a des effets limités, tandis que d'autres curseurs de la politique ont un impact parfois nettement plus significatif sur la convergence des paiements découplés totaux à l'hectare ou à l'exploitation. Les choix politiques français se révèlent être le fruit d'un compromis aux objectifs ambitieux en matière de convergence à l'hectare, sans remettre réellement en cause la hiérarchie des bénéficiaires des paiements découplés totaux à l'échelle de l'exploitation.

MOTS CLÉS : *politique agricole commune, convergence, aides découplées, paiement redistributif, France*

French choices regarding the convergence of decoupled CAP payments for 2019

The 2014-2020 CAP aims at reducing disparities among first pillar direct payments per hectare in each member state by applying a convergence principle to the "basic payment scheme." However, this basic payment is complemented with the greening payment and the provisional redistributive payment, the amounts of which depend on the national choices made to implement the CAP. Using a FADN-based simulator calibrated for France, the authors show that tools directly intended for convergence have in fact a limited impact on their own, while other policy cursors may have stronger implications on the reduction of disparities among total decoupled payments per hectare or per farm. Policy choices made by France reflect a compromise between ambitious per hectare convergence goals and merely leaving the hierarchy of decoupled payments beneficiaries per farm unchanged. (JEL: Q18)

KEYWORDS: *common agricultural policy, convergence, decoupled payments, redistributive payment, France*

Depuis la réforme de 1999 dite « Agenda 2000 », la Politique agricole commune (PAC) est organisée en deux « piliers » : le 1^{er} pilier regroupe les mesures d'organisation des marchés et les aides directes versées aux agriculteurs tandis que le 2^e pilier regroupe les mesures

en faveur de l'environnement et du développement rural. Entre 2003 et 2014, l'essentiel des aides directes attribuées aux agriculteurs dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC a pris la forme d'un paiement à l'hectare, le « droit au paiement unique » (DPU), découplé de la production, calculé pour

chaque exploitation, de façon à compenser la fin du versement des aides antérieures¹. En 2013, un accord a été trouvé entre les 28 États membres de l'Union européenne pour modifier les instruments et fixer un nouveau cadre général européen. Ainsi, le 1^{er} pilier de la PAC 2014-2020 met fin au DPU de la PAC 2003-2013 en introduisant plusieurs paiements découplés à l'hectare dont trois ont vocation à s'adresser à tous les agriculteurs : le « paiement de base » (PB) et le « paiement vert » (PV) doivent obligatoirement être mis en œuvre par les États membres, tandis que le « paiement redistributif » (PR) est optionnel.

Le Règlement n°1307/2013 du 17 décembre 2013 (JOUE, 2013) affiche l'objectif d'une meilleure répartition du soutien direct découplé aux agriculteurs. Ainsi les considérants 21 et 22 justifient la fin du DPU et l'instauration d'un PB à l'hectare soumis au processus de convergence par l'objectif de garantir une répartition plus équitable du soutien au revenu « *entre les terres agricoles de l'Union* » et « *entre les États membres* ». Les considérants 8, 13 et 14 visent explicitement une répartition plus équilibrée des paiements « *entre les petits et les gros bénéficiaires* », justifiant les mesures de modulation des PB élevés et de limitation des effets négatifs de la convergence des PB sur les petites exploitations. Enfin la « *nécessité que le soutien unitaire aux agriculteurs ayant de petites exploitations soit suffisant pour atteindre efficacement l'objectif de soutien au revenu* » justifie, dans le considérant 36, l'instauration d'un paiement supplémentaire pour les premiers hectares, *i.e.* le PR. Ainsi, pour certains considérants, l'amélioration de la

distribution du soutien passe par la convergence des aides à l'hectare, pour d'autres par le rapprochement des montants perçus par exploitation.

L'objectif de convergence des aides à l'hectare constitue l'aboutissement du processus de découplage du soutien au secteur agricole, permettant d'aller vers un niveau significatif du soutien à l'ensemble des surfaces agricoles plus égalitaire, qui ne privilégie pas certains types d'exploitations par rapport à d'autres. Ainsi, en France en 2013, la valeur moyenne des DPU variait entre 190 €/ha pour les exploitations spécialisées en viticulture et 321 €/ha pour celles spécialisées en bovins lait pour une moyenne nationale proche de 290 €/ha (Agreste, 2015a), les valeurs départementales moyennes s'échelonnant de 50 €/ha dans les Pyrénées-Orientales à 436 €/ha dans la Marne (Agreste, 2014). Mais la convergence interne prévue dans le texte concerne le seul PB, qui ne correspond qu'à une partie des paiements directs découplés versés aux agriculteurs. Or l'importance de cette part dépend des choix relatifs aux autres paiements du 1^{er} pilier de la PAC, réalisés par chaque État membre, puisque le montant de l'enveloppe affectée au PB est obtenu par solde. Autrement dit, les choix nationaux des montants affectés à chaque paiement se traduisent mécaniquement par des effets redistributifs par rapport à la répartition des soutiens pré-réforme. De plus, chaque État membre fixe lui-même l'objectif à atteindre en matière de convergence interne (même s'il est encadré par l'accord européen). Nous pouvons donc nous interroger sur le niveau effectif de convergence des paiements découplés à l'hectare de la PAC 2014-2020 selon les choix nationaux réalisés.

Le calcul et l'attribution des différents paiements à l'hectare amènent mécaniquement les petites exploitations à recevoir un montant total d'aides inférieur aux

1. Pour mémoire, ces DPU pouvaient être calculés, au choix des États membres, selon des références individuelles historiques, de façon forfaitaire pour tous les hectares, ou bien selon un modèle « hybride » combinant références historiques et montant forfaitaire (Piet *et al.*, 2006).

Tableau 1. Montants des paiements perçus selon la taille des exploitations (2013)

Taille économique des exploitations	SAU moyenne (ha)	Paiement unique moyen par exploitation (€)
Moyennes (PBS entre 25 000 et 100 000 €)	58	13 200
Grandes (PBS entre 100 000 et 250 000 €)	106	28 400
Très grandes (PBS supérieure à 250 000 €)	129	36 700

Note : PBS (Production brute standard).

Source : Agreste, 2015b.

plus grandes (tableau 1). Ainsi, en 2013, 50 % des subventions d'exploitations se concentraient sur les 21 % exploitations en recevant le plus (Agreste, 2015a).

Cela s'entend si nous considérons qu'une grande exploitation contribue davantage à la production agricole qu'une petite exploitation, et qu'elle a donc plus de charges à couvrir justifiant un niveau de soutien supérieur. Toutefois, le règlement de la PAC 2014-2020 cherche également à réduire les inégalités de paiements directs totaux entre les exploitations, considérés explicitement comme soutien au revenu. Nous pouvons donc nous questionner sur l'impact des choix réalisés par les États membres en matière de répartition du budget entre les différents paiements directs découplés d'une part, et de modalités de mise en œuvre de ces paiements et de la convergence interne d'autre part, sur le niveau de convergence des paiements par exploitation.

L'objectif de cet article est de faire le point sur le potentiel réel des marges de manœuvre de la France en matière de convergence, aussi bien des paiements de base à l'hectare que des paiements découplés totaux à l'hectare et à l'exploitation à l'horizon 2019. L'analyse permet de situer les choix effectivement réalisés par l'État et de comprendre la logique qui pourrait y avoir présidé. À cette fin, nous utilisons un simulateur calibré sur la ferme France à l'aide des données du Réseau

d'information comptable agricole (RICA) (Piet et Laroche, 2018) de manière à tester différents scénarii que nous confrontons aux choix effectifs de la France en termes d'impact sur les montants minimum, maximum et moyens des différents paiements².

Bien qu'il repose sur un certain nombre d'hypothèses simplificatrices (Piet et Laroche, 2018), ce simulateur, à vocation avant tout pédagogique, fournit une image qui nous semble réaliste des ordres de grandeur en jeu, et vient ainsi en complément de travaux plus académiques sur l'impact de la réforme de la PAC de 2013. Ainsi, Chatellier et Guyomard (2011) s'étaient intéressés aux effets redistributifs, en France, du bilan de santé de 2008, mettant en évidence le transfert du soutien opéré des exploitations céréalières vers les élevages extensifs, et l'orientation prise dans le sens de l'homogénéisation du montant des aides directes par exploitation et des aides découplées à l'hectare. Dans la lignée de travaux prospectifs du

2. Comme présenté dans Piet et Laroche (2018), le simulateur permet également de visualiser l'impact des choix sur l'Excédent brut d'exploitation (EBE) des exploitations en fonction de leur région, leur orientation technico-économique (spécialisation productive) et leur taille économique mesurée en euros de Production brute standard (PBS). Ces impacts ne sont pas évoqués dans cet article, consacré exclusivement aux effets des choix réalisés sur la convergence des paiements.

Parlement européen (Adinolfi *et al.*, 2011), Lécole et Thoyer (2015) s'intéressent à la convergence « externe » (*i.e.* entre États membres) amenée par la nouvelle PAC. Leur analyse montre que les effets de convergence des aides à l'hectare inter-États membres sont minimes et touchent peu d'agriculteurs au regard du potentiel de convergence intra-États membres. L'analyse (non publiée) de Matthews (2013) s'approchait de la nôtre en montrant, à l'échelle de l'UE, que le paiement redistributif proposé par la France, constituait un instrument de redistribution des paiements directs plus puissant que les autres instruments proposés par la PAC. Deppermann *et al.* (2016) s'intéressaient quant à eux à un objectif plus général de redistribution des soutiens ; en simulant différents scénarii de suppression de tout ou partie des instruments de la PAC, ces auteurs montrent que ces instruments atténuent l'hétérogénéité des revenus au sein du secteur agricole. Enfin, d'autres travaux ont abordé les effets de la dernière réforme selon d'autres problématiques comme l'environnement (Kirsch *et al.*, 2017), le changement structurel (Gocht *et al.*, 2013 ; Balmann et Sahrbacher, 2014) ou bien encore la capitalisation des aides dans le foncier (Ciaian *et al.*, 2014). Notre contribution, focalisée sur le cas français, complète ces travaux en ce sens que, d'une part, elle s'intéresse aux différents instruments ayant directement ou indirectement un impact sur la redistribution des aides et, d'autre part, elle simule l'impact de « réformes réelles potentielles », c'est-à-dire de mises en œuvre alternatives du cadre décidé en 2013 qui auraient pu être retenues mais ne l'ont pas été.

Le reste de l'article est structuré ainsi. La première partie rappelle la nouvelle architecture des aides directes relevant du 1^{er} pilier de la PAC 2014-2020 et les choix possibles pour les États membres dans le cadre communautaire. Les parties

suivantes utilisent l'outil de simulation pour illustrer l'impact des choix sur la convergence des paiements découplés à l'hectare puis à l'exploitation, avant une brève conclusion.

Les aides du 1^{er} pilier de la PAC 2014-2020 et leur prise en compte dans le simulateur

1. Les différents paiements introduits par la réforme de 2013

Les États membres se sont mis d'accord sur un budget global de la PAC de 391,1 milliards d'euros pour toute la période de programmation 2014-2020. Ce budget a ensuite été partagé entre les 28 États membres. Près de 62,7 milliards d'euros ont ainsi été alloués à la France pour les 7 années, ce qui en fait le premier bénéficiaire des financements européens de la PAC. Ces 62,7 milliards sont destinés à financer les aides directes à l'hectare (1^{er} pilier)³ à hauteur de 51,3 milliards d'euros, et à cofinancer les mesures de développement rural (2^e pilier) à hauteur de 11,4 milliards d'euros. Cette répartition est fondée sur celle qui prévalait pendant la période 2003-2013. Toutefois, les États membres ont la possibilité, dans le nouveau cadre, de transférer jusqu'à 15 % de ces budgets d'un pilier à l'autre⁴.

Les États membres se sont ensuite mis d'accord sur les modes d'utilisation possibles de ces enveloppes. C'est la définition du cadre communautaire européen, qu'il revient ensuite à chaque État membre

3. Le 1^{er} pilier de la PAC prévoit également le financement, à la demande des États membres, de mesures de marché en cas de crise à hauteur de 6 % avant répartition entre budgets nationaux (Parlement européen, 2016).

4. Les États membres dont les paiements directs à l'hectare sont significativement inférieurs à la moyenne communautaire, ce qui n'est pas le cas de la France, peuvent même transférer jusqu'à 25 % du 2^e pilier vers le 1^{er} pilier.

de décliner en adéquation avec ses priorités politiques nationales propres.

Avant la réforme de 2013, les paiements du 1^{er} pilier de la PAC étaient essentiellement versés sous la forme de DPU, découplés de la production. S'y ajoutaient, pour quelques États membres dont la France, des paiements dits « couplés » car versés spécifiquement à certaines productions ou certains types d'agriculture. Si leur montant dépendait du bien agricole produit, il était néanmoins indépendant du niveau effectif de production. Les paiements « découplés » constituaient une aide générique au revenu des agriculteurs. Leur montant était indépendant à la fois du bien agricole produit et de la quantité effectivement produite, pouvant même être versés sans production effective dès lors que des conditions minimales d'entretien du potentiel productif des terres, les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), étaient assurées. Pour percevoir ces paiements, il suffisait de détenir les « droits » correspondants, les DPU, et de justifier d'autant d'hectares que de droits.

Les priorités données au 1^{er} pilier de la PAC 2014-2020 se résument en deux mots clés : « convergence » et « verdissement ». À cette fin, la réforme de 2013 a gardé le principe de paiements couplés et découplés, mais remplacé le DPU par différents types de paiements découplés. L'objectif de convergence est d'aboutir à une allocation du soutien à l'hectare moins inégalitaire. Nous verrons que cette orientation concerne en réalité essentiellement le paiement dit « de base » (PB) et non l'ensemble des paiements découplés ni, *a fortiori*, l'ensemble des paiements du 1^{er} pilier. L'objectif de verdissement vise l'amélioration des pratiques agricoles de façon à inciter à un respect accru de l'environnement. Le verdissement se concrétise par l'instauration du paiement dit « vert » (PV). Enfin, des paiements peuvent être ciblés sur trois priorités définies à l'échelle

européenne : les jeunes agriculteurs, les zones défavorisées et les petites exploitations.

Le PV profite aux agriculteurs ayant des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement qui vont au-delà des BCAE : maintien des prairies permanentes, diversification des cultures, maintien d'une surface d'intérêt écologique (SIE) minimale, ou pratiques reconnues équivalentes. Il doit obligatoirement représenter 30 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier dans tous les États membres. Ceux-ci ont néanmoins deux possibilités pour calculer son montant :

- calcul forfaitaire : le PV à l'hectare est identique pour tous les agriculteurs ;
- calcul proportionnel au PB par hectare : le PV à l'hectare est spécifique à chaque exploitation et dépend du PB dont la base de calcul tient compte du paiement direct reçu dans l'ancienne PAC. Dans ce cas, la convergence du PB par hectare s'applique aussi au PV par hectare puisqu'il lui est proportionnel.

En plus du PB et du PV, les États membres doivent obligatoirement mettre en œuvre un paiement direct en faveur des jeunes agriculteurs (PJA), afin de favoriser le renouvellement générationnel au sein des exploitations européennes. Ce paiement prend la forme d'un supplément de 25 % du PB attribué aux agriculteurs de moins de 40 ans pendant leurs 5 premières années d'exercice. Le financement du PJA ne peut excéder 2 % de l'enveloppe nationale des paiements directs du 1^{er} pilier de l'État membre.

De façon optionnelle, les États membres peuvent introduire un paiement supplémentaire à l'hectare aux exploitations situées en zone « défavorisée », c'est-à-dire soumise à handicap naturel (PZD). Son financement est limité à 5 % de l'enveloppe nationale des paiements directs du 1^{er} pilier. Ce paiement peut se substituer

ou s'ajouter à l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) financée dans le cadre du 2^e pilier.

De façon également optionnelle, les États membres peuvent introduire un paiement redistributif (PR), également appelé « surprime aux premiers hectares ». Ce paiement vise à réduire les écarts de paiements totaux entre petites et grandes exploitations et peut utiliser jusqu'à 30 % de l'enveloppe nationale des paiements directs du 1^{er} pilier.

Pour toucher les petits agriculteurs qui échappent encore aux bénéfices de la PAC, les États membres ont aussi la possibilité d'introduire un régime simplifié d'aide en lieu et place de l'ensemble des paiements précédents, pour au maximum 10 % de l'enveloppe nationale des paiements directs. La France n'étant pas concernée par les objectifs de ce paiement, nous ne le détaillons pas ici.

2. Les paiements couplés

Les cultures nécessitant un soutien pour leur maintien peuvent continuer à bénéficier de paiements couplés financés par le 1^{er} pilier. Facultatifs depuis la réforme de 2003, les paiements couplés sont les derniers vestiges des aides compensatoires introduites par la réforme de 1992, qui avait remplacé le soutien par les prix de la PAC de 1962 par des subventions directes aux agriculteurs. Malgré la volonté de la Commission européenne d'aller vers un découplage total des aides, certains États membres, au premier rang desquels la France, ont souhaité maintenir des paiements couplés afin de soutenir des productions ou types d'agriculture qui auraient risqué, sinon, d'être abandonnés. Dans la PAC 2014-2020, les États membres peuvent attribuer des paiements couplés à une liste fermée de produits : bovins allaitants, laitiers, ovins et caprins, plantes riches en protéines, blé dur, certains fruits transformés, ..., et

selon des critères d'éligibilité spécifiques à chacun. Le financement de ces paiements couplés ne peut excéder 10 % de l'enveloppe nationale des paiements directs des États membres dans le cas général, mais jusqu'à 13 % dans le cas des États comme la France dont le soutien couplé dépassait déjà 5 % dans l'ancienne PAC. En outre, de façon à développer l'indépendance protéique de l'Union européenne, en particulier dans le secteur de l'alimentation animale, un supplément de 2 % de l'enveloppe peut être utilisé pour des paiements couplés spécifiquement attribués à la production de protéagineux.

3. Mise en œuvre de la convergence du paiement de base

Le principe de convergence de la nouvelle PAC vise à une répartition plus équitable du paiement de base à l'hectare (PB/ha) à l'horizon 2019, au niveau national ou régional, au sein de chaque État membre⁵. Les États membres peuvent choisir d'appliquer un paiement de base uniforme à l'hectare, ou de partir de l'allocation initiale historique des paiements directs à l'hectare, et d'aller vers plus de convergence sur la période, en réduisant les montants des PB/ha des agriculteurs qui sont supérieurs à la moyenne de façon à accroître les PB/ha des agriculteurs situés en dessous de la moyenne. Dans ce cas, les États membres ont l'obligation de combler au moins le tiers de l'écart à au moins 90 % de la moyenne calculée en 2019 avant convergence. Dans tous les cas, à l'horizon 2019, aucun agriculteur ne devra recevoir un PB/ha inférieur à 60 % de cette moyenne. En outre, les États

5. Notons que l'assiette des surfaces éligibles à ce PB/ha, calculée en 2014, est plus large que dans l'ancienne PAC : les surfaces agricoles non admissibles au paiement unique découplé de l'ancienne PAC sont concernées, à l'exception de la vigne dans le cas de la France qui a maintenu des aides spécifiques au secteur viti-vinicole.

membres peuvent choisir de limiter à 30 % la baisse du PB liée à la convergence.

Ainsi, le principe de convergence s'applique au PB/ha. Il ne s'applique ni au PB total reçu par l'agriculteur sur l'ensemble de ses surfaces agricoles, ni à la somme des paiements directs, découplés et couplés, perçus à l'hectare. Toutefois, il est prévu que les agriculteurs qui reçoivent un paiement total supérieur à 150 000 € (salaires éventuellement déduits pour les grandes exploitations riches en emploi salariés) soient soumis à une réduction de 5 % de ce paiement direct total, sauf si l'État membre a adopté un PR. Si elle est mise en œuvre, cette dégressivité peut évidemment avoir un impact sur la convergence des paiements.

4. Les choix à faire par chaque État membre

Une fois connues les enveloppes budgétaires allouées aux 1^{er} et 2^e piliers, il revient donc à chaque État membre de décliner le cadre européen en choisissant :

- les niveaux de transfert budgétaire entre 1^{er} et 2^e piliers, dans la limite de 15 % ;
- les paiements directs couplés optionnels, à la fois en matière de productions soutenues, de critères d'éligibilité et de montants accordés ;
- la part de l'enveloppe des paiements directs engagée dans chaque paiement découplé, aussi bien obligatoire qu'optionnel ;
- la modalité de mise en œuvre du PV, forfaitaire ou proportionnelle au PB/ha ;
- les modalités de mise en œuvre de la convergence des PB/ha : modalité nationale ou régionale ; seuil de déclenchement de la convergence (entre 90 % et 100 % de la moyenne des PB/ha) ; pourcentage de l'écart à la moyenne

comblé (entre 33 % et 100 %) ; limitation des pertes à 30 % au maximum ou non.

Après plusieurs mois de négociation entre le ministère de l'Agriculture et les organisations professionnelles agricoles, les dispositions françaises applicables pour la mise en œuvre de la PAC 2014-2020 ont été arrêtées fin 2013 (MAAF, 2013a ; 2013b ; 2014 ; 2015a ; 2015b). Certains de ces choix, comme la part de l'enveloppe affectée au PR, ont évolué sur la période 2015-2019 (MAAF, 2016 ; MAA, 2017). L'*encadré 1* précise les modalités effectivement mises en œuvre par la France dans le cadre de l'application de la PAC 2014-2020.

5. Mise en œuvre dans le simulateur

Le simulateur développé sous tableur (Piet et Laroche, 2018) est calibré grâce aux données publiques du RICA diffusées selon une agrégation par strates, c'est-à-dire en croisant les critères de région, orientation technico-économique (OTEX) et classe de dimension économique (exploitations dites « moyennes », « grandes » ou « très grandes » selon leur niveau de PBS)⁶. Autrement dit, le simulateur n'utilise pas les données individuelles du RICA et ne permet donc pas de reproduire l'hétérogénéité des exploitations au sein de ces catégories. En outre, se limitant par construction au champ des exploitations enquêtées par le RICA, le simulateur ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles françaises.

Ce simulateur n'a ainsi pas l'ambition de produire des chiffres exacts, aussi bien pour les montants présentés que pour les impacts calculés, de nombreuses simplifications ayant en effet dû être réalisées (*cf. encadré 2*). Le simulateur prend en

6. Pour plus d'information sur le RICA, voir Chantry (2003), Rouquette et Baschet (2010) et le site <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Encadré 1. Les choix français

Transfert du 2 ^e pilier vers le 1 ^{er} pilier (% du budget 2 ^e pilier) :	0 %
Transfert du 1 ^{er} pilier vers le 2 ^e pilier (% du budget 1 ^{er} pilier) :	4,2 %*
Païement « jeunes agriculteurs » (PJA) (% du budget 1 ^{er} pilier) :	1 %
Païement « redistributif » (PR) (% du budget 1 ^{er} pilier) :	10 %**
Païement « zones défavorisées » (PZD) (% du budget 1 ^{er} pilier) :	0 %
Régime des petits agriculteurs (PPA) (% du budget 1 ^{er} pilier) :	0%
Païements couplés (% du budget 1 ^{er} pilier) :	15 %
Païement « de base » (PB) (solde) (% du budget 1 ^{er} pilier) :	34 %
Modalité de convergence :	Nationale
Seuil de déclenchement de la convergence	100 %
Écart à la moyenne comblé par convergence :	70 %
Perte maximale limitée à 30 % :	Oui
Modalité du paiement vert (PV) :	Proportionnel
Seuil de déclenchement du versement des aides directes par exploitation	200 €***

* En juillet 2017, le ministre de l'Agriculture a annoncé la décision de rehausser à 4,2 % le transfert du 1^{er} vers le 2^e pilier initialement prévu à 3 %.

** La part du budget du 1^{er} pilier dédiée au PR devait initialement passer de 5 % en 2015 à 10 % en 2016, 15 % en 2017 et 20 % au-delà. Mais en juillet 2016 et 2017, les ministres de l'Agriculture successifs ont annoncé un maintien à 10 % de l'enveloppe consacrée au PR.

*** Les agriculteurs dont le montant total des paiements directs est inférieur à 200 € ne reçoivent pas de paiements directs.

compte tous les paiements et options à choisir par les États membres hormis le régime des petits agriculteurs. En revanche le simulateur intègre la règle appliquée en France selon laquelle les agriculteurs dont le total des paiements directs calculé est inférieur à 200 € ne reçoivent finalement aucun de ceux-ci, leurs paiements directs étant, autrement dit, annulés faute d'atteindre un seuil minimum. Le simulateur permet de choisir le niveau global des paiements couplés mais leur répartition entre productions est fixée selon le choix français effectivement arbitré. Enfin, si certaines mesures peuvent être mises en œuvre progressivement sur la période 2015-2019, comme l'a choisi la France (cf. encadré 1), les résultats des simulations correspondent à la situation finale en 2019.

Notre analyse est centrée sur les choix nationaux concernant les paiements découplés qui pèsent le plus dans le budget du 1^{er} pilier français, à savoir les PB, PV et PR. Nous n'abordons donc pas ici les effets des transferts entre piliers ni ceux des PJA ou des PZD non plus que de l'éventuelle dégressivité du paiement direct total (non retenue par la France), ni enfin des paiements couplés.

Convergence des paiements découplés à l'hectare

Pour illustrer l'impact des différents choix nationaux sur le niveau de convergence des paiements découplés à l'hectare en 2019, nous partons des choix français précisés dans l'encadré 1, et examinons successivement l'impact de la variation

Encadré 2. Limites et hypothèses de calcul du simulateur

Les limites de l'outil relèvent des données utilisées et des hypothèses de calcul qui se sont avérées nécessaires. L'ensemble est détaillé dans Piet et Laroche (2018).

Du point de vue des données, le simulateur s'appuie sur celles du RICA, ce qui implique principalement deux limites. D'une part, les chiffres présentés ne couvrent pas l'ensemble du champ des exploitations agricoles françaises mais seulement les « moyennes et grandes ». D'autre part, le RICA collectant les données pour un échantillon d'exploitations seulement, la diversité des situations individuelles ne peut être totalement prise en compte, ce qui peut conduire à minimiser l'étendue des montants réellement observés pour les paiements, et donc à biaiser la mesure des impacts simulés en matière de convergence. Cet effet est renforcé du fait que le simulateur utilise les données du RICA agrégées par strates et s'appuie donc sur des moyennes plutôt que sur des données individuelles.

Du point de vue des calculs, les principales hypothèses sont les suivantes :

- seuls les paiements du 1^{er} pilier sont pris en compte ; les impacts simulés ne tiennent pas compte d'une possible compensation par les paiements reçus au titre du 2^e pilier ; en ce sens, tout transfert du 1^{er} vers le 2^e pilier représente une perte « sèche » dans le simulateur, alors qu'en réalité ces fonds sont redistribués sous une autre forme ;
- l'utilisation des données « par strates » du RICA ne permet pas de simuler le versement de certains des nouveaux paiements : l'identification des « jeunes agriculteurs » n'étant pas possible, le versement du PJA ne peut pas être pris en compte ; dans le simulateur, le nombre de bénéficiaires de ce type a été estimé à 6 500, soit le nombre moyen d'installations

annuelles constaté ces dernières années. De même, l'indication d'une localisation en zone défavorisée n'étant pas présente, le versement du PZD n'est pas non plus simulé ; dans le simulateur, ce paiement est supposé concerner 90 000 exploitations. Dans les deux cas, les choix en matière d'enveloppes à attribuer à ces paiements ont malgré tout un impact indirect sur les simulations puisque leurs montants sont déduits du budget disponible *in fine* pour le paiement de base ;

- l'utilisation de données « par strates » empêche également la modélisation de certains instruments, la « transparence GAEC » (qui permet de multiplier les seuils associés à certains types d'aide par le nombre d'associés) n'ayant ainsi pu être prise en compte ;
- les paiements couplés attribués aux productions végétales autres que celles spécifiquement riches en protéines (blé dur, certaines semences, certains fruits transformés, etc.) ne sont pas non plus simulés étant donné l'hétérogénéité de leurs modes de calcul et l'absence de certaines données nécessaires dans la base. Les montants attribués à ce titre sont donc ceux observés en 2013 ;
- enfin, une mesure exacte des effets des scénarios simulés s'avère de toute façon impossible puisque certains montants d'aides (en particulier les paiements couplés) dépendront en pratique des demandes effectivement déposées par les agriculteurs français, les données utilisées pour calculer les impacts ne correspondent qu'à une seule année, nous ne tenons pas compte des stratégies d'adaptation à la réforme, etc.

Malgré ces limites et hypothèses, les ordres de grandeur obtenus apparaissent réalistes et pertinents pour reproduire de façon satisfaisante et pédagogique les mécanismes à l'œuvre.

de chacun des paramètres, toutes choses égales par ailleurs.

1. Impact des paramètres de convergence

La modalité de mise en œuvre de la convergence, nationale *versus* régionale, jouant sur l'hétérogénéité initiale des paiements, la modalité nationale aura plus d'effet en matière de convergence des PB/ha que la

modalité régionale. Le seuil de déclenchement de la convergence détermine les bénéficiaires de celle-ci : un seuil à 100 % accroît le paiement de tous les agriculteurs dont le PB/ha est initialement inférieur à la moyenne tandis qu'un seuil à 90 % de la moyenne des paiements de base initiaux limite le nombre de bénéficiaires. Enfin, l'écart comblé par convergence, fixé au

minimum à 33 % et pouvant atteindre 100 %, détermine le niveau de revalorisation à atteindre.

Le *tableau 2* présente l'impact des modalités de convergence sur la différence entre les PB/ha minimum et maximum simulés en 2019, écart qui constitue notre indicateur de convergence. À titre de comparaison, le tableau présente également l'écart entre les paiements découplés totaux à l'hectare minimum et maximum simulés en 2019⁷. Nous constatons que malgré le cadre communautaire contraignant, les choix français constituent un compromis amenant à une convergence réelle des PB/ha, mais limitée par rapport au potentiel. En effet, l'avant-dernière colonne du *tableau 2* montre qu'une convergence maximale conduirait, au mieux, à un écart résiduel des PB/ha de 84 € alors qu'une convergence minimale respectant le cadre communautaire conduirait à un écart résiduel des PB/ha de 130 €, soit une différence de 46 € (130 – 84) entre ces deux politiques extrêmes. Les choix français conduisant à un écart résiduel des PB/ha de 114 €, soit une différence de 16 € (130 – 114) par rapport à la convergence minimale, nous pouvons considérer qu'ils réalisent 35 % (16 / 46) du potentiel total de convergence.

La dernière colonne du *tableau 2* indique l'écart entre le niveau minimum et le niveau maximum de paiements

découplés totaux à l'hectare (PB + PV + PR). Il est frappant de constater que, quels que soient les choix en termes de modalité de convergence, cet écart est toujours supérieur à 177 €/ha. Le *tableau 3* indique les montants minimum, maximum et moyens des différents paiements découplés en 2019 avec les choix français⁸. En moyenne, le PB, sur lequel s'appliquent directement les modalités de convergence, ne constitue plus, dans le cas français, que 52 % des paiements découplés totaux, alors qu'avant la réforme, le DPU constituait l'unique paiement découplé. L'application française de la réforme amène à un écart entre le minimum et le maximum des paiements directs totaux de 205 €, ce qui est effectivement inférieur à la différence entre le DPU minimum et maximum avant réforme (454 €), mais largement supérieur à la différence entre le PB/ha minimum et maximum (114 €). Il est également intéressant de noter que ces choix français conduisent à ce que les écarts entre paiements minimum et maximum sont tous inférieurs (pour le PB, le PV et le paiement découplé total) ou peu supérieurs (pour le PR) à la valeur du paiement moyen, alors qu'avant la réforme l'écart entre DPU minimum et maximum représentait près de 1,8 fois la valeur du DPU moyen. Autrement dit, les modalités de convergence choisies conduisent à une réelle homogénéisation de toutes les composantes des paiements découplés.

7. Compte tenu du seuil minimum de déclenchement des aides directes de 200 € appliqué en France, certaines strates reçoivent des paiements nuls. Toutefois, les exploitations ainsi concernées par l'annulation de paiements sont très peu nombreuses. Dans le simulateur, seule est concernée la strate des exploitations « moyennes » (PBS comprise entre 25 et 100 k€) de l'OTEX 29 (horticulture) en PACA. Par souci de comparabilité des données, les écarts entre valeurs minimum et maximum sont calculés seulement entre valeurs non nulles, c'est-à-dire pour les exploitations qui perçoivent effectivement des paiements directs supérieurs à 200 € au total.

2. Impact des modalités relatives au paiement vert

Nous partons des choix français pour les modalités de mise en œuvre de la convergence : convergence nationale, seuil de

8. Il est normal que les montants minimum et maximum de l'aide découplée totale ne correspondent pas à la somme des montants minimum et maximum des différents paiements pris séparément, car l'assiette des bénéficiaires diffère d'un paiement à l'autre.

Tableau 2. Impact des modalités de convergence sur l'écart entre les PB/ha en 2019 (€/ha)

Objectif politique	Convergence nationale versus régionale	Seuil [90-100 %]	Écart comblé [33-100 %]	Condition que le PB/ha est égal à 60 % de la moyenne au minimum en 2019	Limitation à 30 % des pertes liées à la convergence	PB/ha écart max. – min.	Paielements découplés à l'hectare écart max. – min.
Pour mémoire : PAC 2013 (DPU)							
Minimiser la convergence en 2019	Régionale	90 %	33 %	Non respectée		162	275
	Régionale	90 %	60 % *	Respectée		130	225
Maximiser la convergence en 2019	Nationale	100 %	100 %	Respectée		84	177
Choix français	Nationale	100 %	70 %	Respectée	Oui	114	205

Note : * 60 % d'écart comblé correspond à la valeur minimale permettant de respecter la contrainte d'écart à la moyenne 2019.

Source : calculs des auteurs.

Tableau 3. Montants des différents paiements découplés avant et après la réforme, application des choix français

	Montants en euros/ha de SAU			
	min.	moy.	max.	écart max. – min.
DPU 2013	6	260	461	454
Paiement de base	87	124	201	114
Paiement vert proportionnel	59	85	137	78
Paiement redistributif	8	30	51	43
Aides découplées 2019	184	239	389	205

Source : calculs des auteurs.

Tableau 4. Montants des paiements découplés selon la modalité d'allocation du paiement vert

Calcul du PV	Montants des aides découplées 2019 totales en €/ha de SAU			
	min.	moy.	max.	écart max. – min.
Proportionnel (*)	184	239	389	205
Forfaitaire	201	239	336	136

Note : (*) : choix français.

Source : calculs des auteurs.

déclenchement de 100 %, écart comblé de 70 %, limitation des pertes à 30 %. Nous nous intéressons maintenant aux implications du paramétrage de la mise en œuvre du PV, proportionnelle ou forfaitaire. Rappelons que, dans le cas d'un PV proportionnel, la convergence du PB s'applique *de facto* au PV. Le *tableau 4* indique les montants de l'aide découplée totale à l'hectare, selon la modalité choisie.

Le choix d'un calcul proportionnel du PV réduit sensiblement l'effet de convergence des paiements découplés totaux. En effet, sans modifier la répartition de l'enveloppe du 1^{er} pilier entre les différents paiements directs, le passage d'un PV proportionnel à un PV forfaitaire permettrait de réduire l'écart entre les valeurs minimales et maximales des aides découplées totales à l'hectare de 69 € (205 – 136), soit de 34 %. Ce changement n'aurait aucun impact sur la répartition des montants des PB et PR. Ici, le choix français ne va donc pas dans le sens d'une plus grande convergence des aides à l'hectare du 1^{er} pilier.

3. Impact des modalités relatives au paiement redistributif

Nous partons des choix français pour les modalités de mise en œuvre de la convergence et du PV (proportionnel). Nous nous intéressons ici aux implications du paramétrage du PR. Celui-ci prend la forme, en France, d'un paiement complémentaire aux 52 premiers hectares de chaque exploitation dont le montant par hectare

dépend du budget alloué⁹. Il vise donc en particulier à accroître les paiements directs à l'hectare des exploitations ayant moins de 52 ha de surface agricole utile (SAU)¹⁰.

Ici, le choix en matière de budget alloué au PR a un impact sur le solde disponible pour financer le paiement de base, et donc indirectement sur l'effet de convergence global des aides.

Le *tableau 5* présente les montants de l'aide découplée totale à l'hectare, selon la part du budget du 1^{er} pilier de la PAC alloué au financement du PR. La *figure 1* montre l'impact d'une augmentation de la part du budget allouée au PR sur l'écart entre les montants minimum et maximum d'aides découplées à l'hectare.

L'impact du PR sur la convergence des paiements découplés totaux, ici marquée par l'augmentation de l'aide découplée

9. Le plafond de 52 hectares constitue une autre des marges de manœuvre disponibles pour les États membres dans la mise en œuvre de la réforme, l'article 41 du Règlement n°1307/2013 spécifiant que « [l]e nombre de ces hectares donnant droit au paiement [redistributif] ne peut dépasser un maximum à fixer par les États membres sans pouvoir être supérieur à 30 hectares ou la taille moyenne des exploitations agricoles définie à l'annexe VIII si cette moyenne dépasse 30 hectares [...] » (JOUE, 2013). Pour la France, cette moyenne est fixée à 52 hectares. Le simulateur ne permet pas, dans sa version actuelle, de faire varier ce paramètre.

10. Comme évoqué à l'encadré 2, le simulateur n'intègre pas la « transparence GAEC ».

Tableau 5. Montants des paiements découplés selon la part du budget du 1^{er} pilier alloué au financement du paiement redistributif (toutes classes de taille confondues)

Part allouée au paiement redistributif (PR) en 2019	PR moy. (€/ha de SAU)	PB moy. (€/ha de SAU)	Montants des paiements découplés 2019 (€/ha de SAU)			
			min.	moy.	max.	écart max. - min.
0 %	0	153	166	237	383	217
6,3% (*)	19	135	186	238	387	201
10%(**)	30	124	184	239	389	205
20% (***)	60	96	178	241	394	216
30%	90	68	171	243	399	228

Note : (*) : choix qui maximise le montant minimum par hectare ; (**) : niveau atteint en 2017 ; (***) objectif initial de décembre 2013.

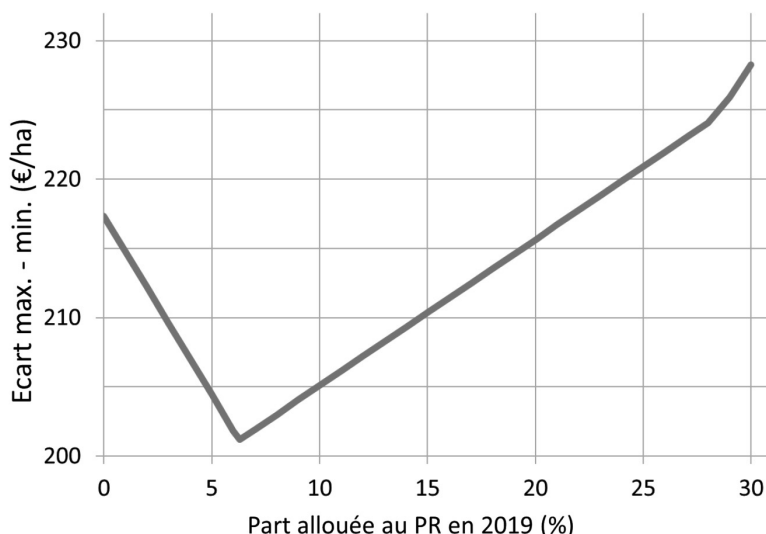
Source : calculs des auteurs.

totale minimum, est très sensible sur les premiers pourcents du budget du 1^{er} pilier consacré à ce paiement. Au-delà de 6,3 %, le niveau minimum de l'aide découplée totale n'augmente plus car la hausse du PR est compensée par la baisse du PB subie par toutes les exploitations (colonnes 2 et 3 du tableau 5). Bien entendu ce résultat

générique est différencié selon la classe de taille ou l'OTEX des exploitations.

En 2014, la France avait prévu d'accroître progressivement la part du budget du 1^{er} pilier consacré au PR, passant de 5 % en 2015, à 10 % en 2016, 15 % en 2017 et 20 % en 2018. À la suite d'une récolte catastrophique en grandes cultures, le

Figure 1. Impact de la part allouée au PR sur l'écart max - min des montants d'aides découplées à l'hectare



Source : calculs des auteurs.

ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll décide en août 2016 de geler cette part à 10 %, reportant à plus tard son éventuelle augmentation (MAAF, 2016). En juillet 2017, son successeur Stéphane Travert réitère cette décision, la justifiant cette fois par le besoin d'accroître le transfert budgétaire du 1^{er} vers le 2^e pilier de 3 à 4,2 % à l'horizon 2019 (MAA, 2017). Il est intéressant de constater que ce niveau de 10 %, effectif depuis 2015, correspond au palier le plus proche du pourcentage assurant la maximisation du montant minimum des paiements découplés par hectare ; il est ainsi probable qu'il soit maintenu jusqu'en 2019. La *figure 1* indique en outre qu'accroître à 20 % la part allouée au PR, comme initialement prévue pour 2018 et les années suivantes, reviendrait en fait à annihiler l'effort de convergence des paiements à l'hectare obtenu avec 10 %.

Convergence des paiements découplés par exploitation

Nous partons des choix français pour les modalités de convergence, de PV proportionnel et de budget alloué au PR (10 % du 1^{er} pilier). Nous nous intéressons maintenant aux implications des choix concernant chacun de ces paramètres, toutes choses égales par ailleurs, sur le total des

aides découplées non plus par hectare mais par exploitation.

1. Impact des paramètres de convergence

Le *tableau 6* présente l'impact de la modalité nationale *versus* régionale.

Comme attendu, le choix d'une convergence nationale réduit la différence entre paiements découplés totaux minimum et maximum par exploitation par rapport à une convergence régionale. Dans les deux cas, la convergence est réelle.

Le *tableau 7* permet de vérifier que l'écart comblé joue plus fortement que l'augmentation du seuil sur la convergence des aides totales découplées par exploitation, la variation de l'écart prise en compte (100 – 70) étant plus importante que celle du seuil (100 – 90).

2. Impact des modalités relatives au paiement vert

Le *tableau 8* montre que l'impact de la modalité de calcul forfaitaire *versus* proportionnel du PV ne joue pas en faveur de la convergence des aides découplées totales par exploitation, contrairement à ce que nous avons observé pour les montants à l'hectare. En effet, dans le cas du PV forfaitaire, nous ne bénéficions pas de l'effet cumulatif de la convergence du PB/ha et du PV/ha à l'échelle de l'exploitation.

Tableau 6. Montants d'aides découplées totales par exploitation selon la convergence nationale ou régionale

	Montant total des aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	écart max. - min.
Paiement unique 2013	90	22 860	92 960	92 870
Modalité de convergence : nationale (*)	469	20 996	70 770	70 300
Régionale	391	20 996	78 068	77 678

Note : (*) : choix français.

Source : calculs des auteurs.

Tableau 7. Montants d'aides découplées totales par exploitation selon le seuil de convergence et l'écart comblé

Modalité de convergence	Montant total aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	écart max. – min.
Seuil 90 % écart comblé 70%	469	20 996	71 008	70 539
Seuil 90 % écart comblé 100 %	208	20 996	68 325	68 117
Seuil 100 % écart comblé 70 % (*)	469	20 996	70 770	70 300
Seuil 100 % écart comblé 100 %	208	20 996	67 985	67 777

Note : (*) choix français.

Source : calculs des auteurs.

Tableau 8. Montants d'aides découplées totales par exploitation selon la modalité du PV

Calcul du PV	Montant total aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	écart max. – min.
Proportionnel (*)	469	20 996	70 770	70 300
Forfaitaire	500	20 973	71 338	70 838

Note : (*) choix français.

Source : calculs auteurs.

Tableau 9. Montants des paiements découplés totaux par exploitation selon la part du budget du 1^{er} pilier allouée au financement du PR

Part allouée au PR en 2019	PR moy. (€)	PB moy. (€)	Montants des aides découplées 2019 en € par exploitation			
			min.	moy.	max.	écart max. – min.
0%	0	13 391	412	20 831	77 331	76 919
6,3% (*)	1 667	11 829	448	20 935	73 197	72 749
10% (**)	2 645	11 911	469	20 996	70 770	70 300
20% (***)	5 291	8 431	527	21 162	64 209	63 682
30%	7 936	5 952	208	21 327	57 649	57 441

Note : (*) choix qui maximise le montant minimum par hectare ; (**) niveau atteint en 2017 ; (***) objectif initial de décembre 2013.

Source : calcul des auteurs.

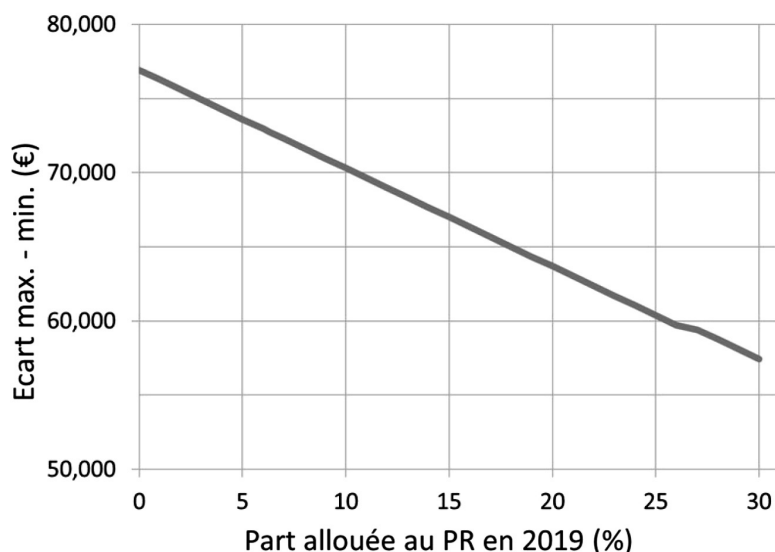
3. Impact des modalités relatives au paiement redistributif (PR)

Enfin, le *tableau 9* présente les montants de l'aide découplée totale par exploitation, selon la part du budget du 1^{er} pilier de la PAC allouée au financement du PR. La *figure 2* permet de visualiser l'impact

d'une augmentation de la part du budget allouée au PR sur l'écart entre les montants minimum et maximum d'aides découplées par exploitation.

Le budget alloué au PR a un impact très fort sur la convergence des aides directes découplées par exploitation. La limitation

Figure 2. Impact de la part allouée au PR sur l'écart max - min des montants d'aides découplées par exploitation



Source : calculs des auteurs.

du budget qui lui est alloué se traduit par le maintien d'écarts élevés des paiements découplés par exploitation. À l'inverse, l'allocation maximale de 30 % du budget du 1^{er} pilier amène à un niveau de convergence des aides totales découplées par exploitation inégalé par les autres instruments.

Comme évoqué dans la section précédente, les producteurs de grandes cultures ont connu en 2016 des conditions climatiques désastreuses, aux conséquences négatives sur le résultat des producteurs céréaliers. Le ministre de l'Agriculture a alors décidé de geler le budget consacré au PR à 10 %, reportant à plus tard son passage à 15 % puis à 20 %. Les producteurs de grandes cultures disposant en général de surfaces plus grandes que la moyenne, nous comprenons qu'une hausse du budget consacré au PR aurait constitué une baisse supplémentaire significative de leur revenu dans un tel contexte.

*
* *

Les outils de convergence de la PAC 2014-2020 (nationale *versus* régionale, seuil de convergence et écart à la moyenne comblé) s'appliquent avant tout au PB/ha, et au PV/ha lorsqu'il est calculé de façon proportionnelle. Or les paiements découplés comprennent d'autres aides, en particulier le PR, optionnel mais choisi par la France, qui peuvent également avoir un impact indirect sur la convergence du soutien. Nos résultats montrent, par exemple, que la réduction absolue de l'écart entre aides découplées totales par hectare minimum et maximum obtenue par le passage à un calcul forfaitaire du PV (69 €, cf. tableau 4) est équivalente à celle obtenue par le simple choix des paramètres de convergence (70 €, cf. tableau 2). De même, l'ajustement des choix en matière de convergence du PB/ha ne permet pas de réduire l'écart entre aides

découplées totales par exploitation de plus de quelques milliers d'euros (*cf. tableaux 6 et 7*), alors que l'impact d'une augmentation de la part allouée au PR dépasse rapidement la dizaine de milliers d'euros (*cf. tableau 9*).

Nos simulations montrent donc que les seuls instruments dits « de convergence » ont finalement des effets limités sur la convergence effective des paiements découplés totaux à l'hectare ou à l'exploitation, alors que les autres curseurs de la politique, en particulier la modalité de PV mais plus encore la part du budget allouée au PR, ont un impact très significatif sur la convergence des aides découplées totales à l'hectare mais aussi à l'exploitation. Ce résultat est cohérent avec le design actuel des paiements de la PAC. D'un côté, les paiements découplés sont attribués aux surfaces agricoles. Le processus de convergence interne des PB/ha aurait pu amener indirectement à une convergence des paiements totaux à l'exploitation si les structures d'exploitations étaient homogènes, or l'hétérogénéité des tailles d'exploitations est réelle et l'agrandissement continu des structures complique l'atteinte d'un objectif de convergence des paiements totaux par exploitation. D'un autre côté, le PR a été instauré précisément pour transférer du soutien des grandes exploitations vers les petites exploitations, sans introduire de discrimination entre exploitations puisque toutes, quelle que soit leur taille, bénéficient de ce paiement pour leurs premiers hectares. La redistribution se fait néanmoins bel et bien au bénéfice des plus petites exploitations car toute augmentation du PR se fait au détriment du PB qui, lui, s'applique à l'ensemble des surfaces de chaque exploitation, ce qui de fait bénéficie relativement plus aux exploitations dont la surface ne dépasse pas le plafond de versement du PR.

Nos simulations mettent en évidence le rôle majeur que pourrait jouer le PR pour aller dans le sens d'une convergence des paiements totaux par exploitation. Le développement du PR jusqu'au niveau limite autorisé par le règlement (30 % de l'enveloppe totale) amènerait à des effets de redistribution du revenu beaucoup plus forts que toute combinaison des paramètres de convergence à l'hectare. Ainsi, les choix politiques français se révèlent être le fruit d'un compromis qui permet d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de convergence à l'hectare tout en ne remettant pas en cause la hiérarchie des bénéficiaires des paiements découplés.

Ces observations sont évidemment contingentes aux limites et hypothèses de notre simulateur, notamment la non-prise en compte des aides du 2^e pilier qui pourraient en partie corriger les inégalités de soutien accordé à travers le 1^{er} pilier, en particulier lorsque celui-ci est évalué à l'échelle de l'exploitation et non pas à l'hectare. Elles n'en posent pas moins la question de la pertinence des instruments de la PAC au regard de leurs objectifs, et de leur cohérence entre eux. La convergence des paiements à l'hectare vise l'égalisation du soutien découplé de la nature et du niveau des productions, tandis que la convergence des paiements par exploitation s'inscrit davantage dans l'objectif d'égalisation du soutien au revenu. Or même si le règlement indique que les aides de la PAC doivent contribuer à soutenir le revenu des agriculteurs, leur format n'est pas adapté à cet objectif puisque leur montant est calculé à l'hectare alors qu'une aide au revenu devrait logiquement être définie par exploitation ou par unité de travail. Mais, définie ainsi, relèverait-elle encore d'une politique sectorielle comme la PAC ? C'est l'un des enjeux des discussions en cours sur la réforme à venir pour l'après 2020. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agreste (2014). *GraphAgri 2014 : L'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires*. Paris, France, 223 p.
- Agreste (2015a). *GraphAgri 2015 : L'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires*. Paris, France, 219 p.
- Agreste (2015b). RICA France : tableaux standard 2013. *Agreste Chiffres et Données Agriculture*, n°228, mars 2015, 72 p.
- Adinolfi F., Little J., Massot A. (2011). *La PAC à l'horizon 2020 : scénarios envisageables pour la redistribution du budget des paiements directs*. Note de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, Bruxelles, Belgique, 42 p.
- Balman A., Sahrbacher C. (2014). Structural Implications of First Hectare Payments and Young Farmer Support within the EU CAP Reform 2013: The German Case. *XIV^e Congrès de l'Association européenne des économistes agricoles*, Ljubljana, Slovénie, 26-29 août 2014, 13 p.
- Chatellier V., Guyomard H. (2011). Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Économie rurale*, n° 323, pp. 4-20.
- Chantry E. (2003). Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et études économiques*, n° 18, pp. 9-17.
- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J. (2014). The impact of the 2013 reform of the Common Agricultural Policy on land capitalization in the European Union. *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol.36, n° 4, pp. 643-673.
- Deppermann A., Offermann F., Grethe H. (2016). Redistributive effects of CAP liberalisation: From the sectoral level to the single farm. *Journal of Policy Modeling*, vol. 38, n° 1, pp. 26-43.
- Gocht A., Britz W., Ciaian P., Gomez y Paloma S. (2013). Farm type effects of an EU-wide direct payment harmonisation. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, n° 1, pp. 1-32.
- JOUE (2013). *Règlement (UE) N°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) N°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) N°73/2009 du Conseil*.
- Kirsch A., Kroll J.-C., Trouve A. (2017). Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question. *Économie rurale*, n° 359, pp. 121-139.
- Lécole P., Thoyer S. (2015). Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides dans la nouvelle PAC. *Économie rurale*, n° 348, pp. 59-79.
- MAAF (2013a). *PAC 2014/2020 : application des orientations annoncées le 2 octobre à Courron*. Relevé de décisions suite au CSO du 17 décembre 2013, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.
- MAAF (2013b). *Mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC : les choix français définitivement arrêtés par Stéphane Le Foll avec les partenaires du monde agricole*. Communiqué de presse, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 17 décembre 2013.
- MAAF (2014). *PAC 2014/2020 : Application en France*. Relevé de conclusions suite au CSO du 27 mai 2014, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.
- MAAF (2015a). *Cap sur la PAC 2015-2020 : Les « paiements découplés »*. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.
- MAAF (2015b). *Cap sur la PAC 2015-2020 : Les « paiements couplés »*. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.
- MAAF (2016). *Stéphane Le Foll décide pour 2017 le maintien à 10 % du niveau du prélèvement sur les aides du premier pilier de la PAC destiné à financer le paiement*

- redistributif*. Communiqué de presse, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 1^{er} août 2016.
- MAA (2017). *PAC : Stéphane Travert annonce le transfert de crédits du pilier I au pilier II*. Communiqué de presse, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 27 juillet 2017.
- Matthews A. (2013). *Implications of the new redistributive payment*. Consulté en ligne le 30/01/2018, <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/>
- Parlement européen (2016). *Le financement de la PAC*. Fiche 5.2.2., Fiches techniques sur l'UE.
- Piet L., Courleux F., Guyomard H. (2006). Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique. *Notes et études économiques*, n° 25, pp. 45-78.
- Piet L., Laroche Dupraz C. (2018). Simulateur pédagogique des effets de répartition des soutiens de la PAC au niveau national. *Le Cahier des techniques de l'INRA*, n° 93.
- Rouquette C., Baschet J. F. (2010). *Le réseau d'information comptable agricole (RICA)*. Centre d'Études et de Prospective du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Analyse n° 23.